

ШЛЯХИ ВДОСКОНАЛЕННЯ БАНКІВСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

У статті аналізуються законодавче регулювання банківської діяльності і обґрунтовується висновок про те, що, незважаючи на велику кількість нормативно-правових актів, останнє потребує вдосконалення, насамперед, шляхом скасування застарілих норм та доповнення новими положеннями, що регулюють сучасні аспекти банківських відносин.

У період інтеграції України у світовий фінансовий простір законодавче регулювання банківської діяльності посідає одне з провідних місць у дослідженнях вітчизняних науковців та практиків, оскільки банківська сфера відіграє значну роль у розвитку економічних процесів, які відбуваються в Україні.

У науковій літературі дослідженню поняття «законодавче регулювання банківської системи» в Україні присвячені роботи таких провідних науковців, як Є. Алісова, А. Бадтиева, Я. Гейвандова, Р. Гриценко, Т. Гудзь, І. Заверуха, Л. Воронова, С. Козьменко, І. Д'яконова, В. Коваленко, О. Костюченко, В. Кротюк, Є. Кубко, Т. Латковська, О. Любунь, О. Орлюк, О. Пастушенко, О. Поздняков, А. Селіванова, Г. Шемшученко, А. Яценюк та ін.

Метою статті є аналіз теоретичних дефініцій поняття законодавчого регулювання банківської діяльності та їх відображення у чинних нормативно-правових актах України, а також розробка пропозицій щодо вдосконалення державного регулювання процесу розвитку банківської системи.

Перш за все, звернемося до аналізу поняття «державне регулювання банківської діяльності». Так, О. Орлюк розглядає державне регулювання банківської діяльності як одну із «форм державного управління, що становить собою систему заходів, за допомогою яких держава через центральний банк (або інший уповноважений орган) забезпечує стабільне та безпечне функціонування банків, а також попереджає дестабілізуючі процеси у банківському секторі» [10, с. 151-152]. Подібне визначення дає й О. Любунь [8, с. 208-209].

В. Міщенко, А. Яценюк, В. Коваленко, О. Корнева схилиються до думки, що під державним регулюванням банківської діяльності слід розуміти відповідну правову базу, тобто закони, що регламентують діяльність банків, а також ухвалення відповідними установами, уповноваженими державою, що регламентують функціонування банків у вигляді нормативних актів, інструкцій, директив. Положення базуються на чинному законодавстві, конкретизують та роз'яснюють основні пункти законів та визначають межі поведінки банків, які сприяють надійному та ефективному функціонуванню банківської системи [9, с. 47-48]. На нашу думку, визначення державного регулювання банківської діяльності, надане зазначеними науковцями, зводить останнє до прийняття відповідними органами нормативних актів, інструкцій та директив, тобто правової бази, а не до системи заходів та інструментів впливу.

О. Хаб'юк розуміє під банківським регулюванням формування та застосування державою заходів впливу на банківську сферу для досягнення державних цілей (забезпечення грошового обігу, стабільність банківської системи, уникнення монополізації, усунення недоліків міжнародної діяльності банків тощо). Складовою цього вважається поняття банківського нагляду, яке визначається як контроль (моніторинг) за діяльністю банків та застосування заходів впливу в разі порушень законодавства, а також нормотворча діяльність органів нагляду [14, с. 21-38].

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про Національний банк України» державне регулювання банківської діяльності є однією з функцій НБУ, яка полягає у «створенні норм, що регулюють діяльність банків та визначають загальні принципи банківської діяльності, порядок здійснення банківського нагляду і відповідальність за порушення банківського законодавства» [11]. Таким чином, законодавець у зазначеній нормі обмежує державне регулювання нормотворчою та контрольною функціями.

На нашу думку, державне регулювання діяльності банків репрезентує систему заходів, за допомогою яких держава через центральний

банк (або інший уповноважений орган), шляхом прийняття відповідних нормативно-правових актів, які визначають основи банківської системи, регулюють напрями діяльності банків, забезпечують їх стабільне функціонування та визначають відповідні заходи впливу з боку держави в особі відповідних органів на суб'єктів банківської системи.

Таким чином, в основі державного регулювання банківської діяльності лежить масив нормативно-правових актів, які в своїй сукупності становлять банківське законодавство.

Поняття «банківське законодавство» вітчизняними науковцями здебільшого трактується у широкому розумінні. О. Орлюк визначає банківське законодавство як систему всіх упорядкованих певним чином нормативно-правових актів, що регулюють відносини у сфері банківської діяльності [5, 123]. І. Б. Заверуха подає таке визначення банківського законодавства: сукупність законів, підзаконних нормативно-правових актів, а також міжнародних правових документів, які забезпечують правове регулювання банківських відносин [2, 17].

На думку О. М. Селезньової, аргументацією щодо використання терміна «банківське законодавство» у широкому розумінні є специфіка предмета регулювання – банківських норм, які тісно пов'язані між собою. У зв'язку з цим простежується цілісний взаємозв'язок тих норм, що вміщуються у законах, і тих, що у підзаконних нормативно-правових актах [13, 28]. На нашу думку, таке тлумачення поняття банківського законодавства зазначеним автором ґрунтується на тому, що на сьогодні досить широке коло питань щодо основних напрямів діяльності банків регулюється не законами, а підзаконними нормативно-правовими актами, норми яких у свою чергу розпорошені по значному масиву нормативної бази.

Джерелом банківського законодавства виступає, перш за все, Конституція України, яка закріплює фундаментальні норми правового регулювання вітчизняної банківської системи. В свою чергу, норми Основного закону конкретизуються та деталізуються у спеціальних законодавчих актах та нормах відповідних законів.

Закони України, що регулюють банківську систему, поділяють на загальні та спеціальні. Норми загальних законів застосовуються в тому випадку, коли спеціальні норми не встановлюють будь-яких інших правил чи обмежень або якщо спеціальне регулювання є суперечливим і недосконалим [7].

Загальними кодифікованими актами, що регулюють відносини у банківській сфері, є Цивільний кодекс України, Господарський кодекс України та Кримінальний кодекс України в частині скоєння

злочинів у банківській сфері. Так, Цивільний кодекс України містить понад 60 статей, що регулюють окремі операції у сфері банківської діяльності (глави 71-74) [15]. В першу чергу мова йде про кредитування, відкриття й ведення рахунків, здійснення розрахунків та платіжні інструменти. Зазначені загальні норми у подальшому деталізуються у відповідних спеціальних законах та підзаконних нормативно-правових актах НБУ, що врегульовують порядок і режим здійснення відповідних банківських операцій.

У Господарському кодексі України відповідними статтями (гл. 35, параграф 1) визначається правовий статус банків, їх види та організаційно-правові форми; ієрархія банківської системи України; встановлюється правовий статус НБУ та Ради НБУ; містить норми, які досить стисло регламентують певні банківські операції, дублюючи таким чином норми законів «Про Національний банк України» та «Про банки і банківську діяльність» [1].

Можливість застосування кримінальної відповідальності за здійснення злочинів, пов'язаних із незаконною банківською діяльністю, закладено у Кримінальному кодексі України [6].

До загальних нормативно-правових актів можна віднести також не кодифіковані закони: Закон України «Про обіг векселів в Україні», Закон України «Про відповідальність за несвоєчасне виконання грошових зобов'язань», Закон України «Про порядок здійснення розрахунків в іноземній валюті», Закон України «Про акціонерні товариства» тощо.

Норми загальних законів застосовуються у регулюванні діяльності банків у зв'язку з тим, що згідно з чинним законодавством вони виступають суб'єктами підприємницької діяльності і, тому, підпадають під дію норми в галузі підприємницької діяльності.

Однак головна роль у правовому регулюванні банківської системи належить спеціальним законам. На сьогодні до таких законів належить Закон України «Про банки і банківську діяльність» та Закон України «Про Національний банк України». Що стосується законів, які регулюють більш широке коло правовідносин, але меншою мірою стосуються банківської діяльності, відносяться до профільних [7]. До таких законів належать: Закон України «Про фінансові послуги і державне регулювання ринків фінансових послуг», Закон України «Про платіжні системи та переказ коштів в Україні», «Про електронний цифровий підпис», Закон України «Про іпотеку», Закон України «Про забезпечення вимог кредиторів і реєстрацію обтяжень», Закон України «Про Фонд гарантування вкладень фізичних осіб», Закон України «Про першочергові заходи щодо запобігання негативним на-

слідкам фінансової кризи та про внесення змін до деяких законодавчих актів України». Опоненти поданої класифікації відстоюють думку, що недоцільно виокремлювати в окрему категорію профільні закони і відносять їх до спеціальних законів у банківській діяльності [7].

На нашу думку, виділення профільних законів в окрему групу все ж таки має сенс, оскільки їх положення не регулюються виключно банківською діяльністю й застосовуються тільки при виникненні відповідних правовідносин, але з цієї групи слід виключити Закон України «Про Фонд гарантування вкладів фізичних осіб», який регулює правовідносини у банківській сфері та віднести його до групи спеціальних законів. Крім того, на рівні спеціальних законів повинні бути врегульовані питання здійснення окремих банківських операцій.

Суто спеціальними законами є Закон України «Про банки і банківську діяльність» та Закон України «Про Національний банк України». Зазначені нормативні акти запровадили системний підхід до побудови банківської системи; встановили правовий режим банківської діяльності, визначили порядок реєстрації та ліцензування банків, класифікували методи банківського регулювання та нагляду. Нормативні акти визначили правове забезпечення сталого розвитку банківської системи України, заклали фундаментальні основи регулювання правовідносин на ринку банківських послуг. Разом із тим, детальний аналіз законодавчого регулювання банківської системи свідчить, що воно перебуває на етапі становлення, та незважаючи на позитивні здобутки ще не повною мірою відповідає потребам ринкової економіки. Зокрема, вітчизняні науковці О. Костюшенко, О. Орлюк, Д. Кирилюк, Є. Карманов В. Кротюк та інші виділяють низку негативних рис вітчизняного банківського законодавства, які полягають у наступному: правове регулювання банківської діяльності здійснюється за допомогою великої кількості ієрархічно розміщених підзаконних нормативно-правових актів; нормативна база досить часто змінюється і доповнюється, що ускладнює процес правового регулювання; між чинними загальними і спеціальними нормативно-правовими актами існує багато протиріч, що тягне не правильне застосування норм; відсутній єдиний кодифікований нормативний акт з банківської діяльності; при наявності великої кількості нормативних актів, спеціальних законів у банківській сфері недостатньо; доступ до оперативної інформації щодо правотворчої діяльності уповноважених органів досить обмежений.

Зазначені недоліки можуть бути усунені шляхом прийняття Банківського кодексу України. Систематизації банківського

законодавства повинна здійснюватися за допомогою інкорпорації та кодифікації. Інкорпорація банківського законодавства передбачає приведення до певної системи нормативно-правових актів, що регулюють банківські відносини, за певними критеріями. Зважаючи на специфіку банківського законодавства, О. Селезньова пропонує здійснювати інкорпорацію банківського законодавства не за одним критерієм, а за декількома, причому з виділенням основного та допоміжного. Як основний, доцільно обрати суб'єктивний критерій (групування нормативно-правових актів на декілька підсистем залежно від того, який державний орган прийняв ці акти), а допоміжним визначити хронологічний критерій [12, с. 38-39].

Кодифікація банківського законодавства здійснюється на основі інкорпорованих нормативно-правових актів з метою об'єднання цих актів та внесення деяких змін та доповнень до них шляхом утворення кодифікованого акта – Банківського кодексу України.

Структура Банківського кодексу повинна складатися із загальної та спеціальної (особливої) частини. Є. Карманов вважає, що загальна частина Банківського кодексу повинна містити норми, що застосовуються при регулюванні всіх банківських правових відносин, поширюється на весь предмет банківського законодавства, а особлива частина має визначати загальні положення надання банківських послуг, висвітлювати активні та пасивні операції банків, а також послуги з фінансового управління [3, с. 46].

Серед науковців триває дискусія щодо доцільності включення в Банківський кодекс правовідносин, що виникають за участю Національного банку України. Так, на думку Є. Карманова, у загальній частині Банківського кодексу повинні висвітлюватися функції банківської системи в цілому, Національного банку України, банків і банківських об'єднань [3, с. 46]. На противагу цьому Д. Кирилук вважає, що регулювання вертикальних відносин, що виникають між Національним банком та комерційними банками, повинно здійснюватися окремими нормативно-правовими актами, а зміст Банківського кодексу необхідно обмежити нормами, що регулюють відносини банків з іншими банками або фінансовими установами, а також з їхніми клієнтами [4, с. 82]. На нашу думку, Банківський кодекс доцільно включити норми, що регламентують правовідносини між Національним банком та іншими учасниками банківського ринку, особливо це стосується тих положень, які надають право Національному банку здійснювати безпосередній вплив на банківську систему.

Щодо структури Банківського кодексу, то загальна частина повинна визначити суть правовідносин, що підлягають регулюванню

з боку банківського законодавства, окреслити коло об'єктів, суб'єктів та учасників банківських правовідносин, законодавчо визначити структуру банківської системи, функції та правовий статус, організаційно-правову структуру та особливості функціонування центрального банку, банків і банківських об'єднань, чітко перелічити принципи банківської діяльності в Україні та взаємовідносини суб'єктів і учасників банківських правовідносин. У нормах загальної частини Банківського кодексу повинні знайти своє відображення положення чинних нормативно-правових актів, які стосуються порядку видачі банківських ліцензій, письмових дозволів та ліцензій на виконання окремих операцій; порядку створення і державної реєстрації банків, відкриття їх філій, представництв, відділень; порядку застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства.

Спеціальна частина банківського кодексу України має розкривати два основні напрями діяльності Національного банку, а саме механізми реалізації інструментів прямої та опосередкованої дії на грошово-кредитний ринок держави та механізми його впливу виключно на банківську систему.

Положення спеціальної частини Банківського кодексу щодо діяльності НБУ повинні відобразити норми спеціалізованих та деяких профільних законів, а також чинних підзаконних нормативно-правових актів, які стосуються регулювання Національним банком ліквідності банків України; порядку регулювання діяльності банків в Україні; випадків застосування Національним банком України заходів впливу за порушення банківського законодавства. Такий підхід законодавця до розширення законодавчого рівня регулювання правовідносин у банківській сфері буде сприяти стабілізації банківського законодавства.

Крім того, спеціальна частина Банківського кодексу України, окрім регулювання питань діяльності НБУ, повинна містити принципи та порядок надання банківських послуг та здійснення банківських операцій (депозитних, кредитних та касово-розрахункових). Норми спеціальної частини, при визначенні особливостей регулювання зазначених питань, доцільно ґрунтувати на чинному порядку відкриття, використання і закриття рахунків у національній та іноземних валютах; порядку здійснення безготівкових розрахунків в Україні в національній валюті та міжбанківського переказу коштів в Україні в національній валюті; порядку проведення та оформлення касових операцій у банках України; порядку організації перевезення валютних цінностей та інкасації коштів в установах банків України; порядку

здійснення банками України вкладних (депозитних) операцій з юридичними і фізичними особами тощо.

Таким чином, проведений аналіз законодавчого регулювання банківської діяльності свідчить, що, незважаючи на велику кількість нормативно-правових актів та здавалося б досить розвинене законодавство, останнє потребує вдосконалення. Процес кодифікації банківського законодавства поруч із розробкою та прийняттям спеціальних законів, під сферу дії яких підпадало б регулювання специфічних правовідносин між суб'єктами та учасниками банківського ринку, посприяв би удосконаленню банківського законодавства, шляхом скасування застарілих норм та доповнення новими положеннями, що регулюють сучасні аспекти банківських відносин.

Бібліографічний список

1. Господарський кодекс України від 16.01.2003 № 436-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 144.
2. Заверуха І. Б. Банківське право: Посібник для студентів / І. Б. Заверуха. – Л. : Астролябія, 2002. – 222 с.
3. Карманов Є. Банківський кодекс України – об'єктивна необхідність / Є. Карманов // Вісник НБУ. – 2005. – № 11. – С. 44-46.
4. Кирилюк Д. До питання про необхідність розробки та прийняття Банківського кодексу в Україні / Д. Кирилюк // Юридичний журнал. – 2006. – № 1 (46). – С. 80-82.
5. Кравчук В. В. Базельські угоди: новий етап розвитку міжнародної системи оцінки ризиків / В. В. Кравчук // Фінанси України. – 2004. – № 6. – С. 121-128.
6. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 р. № 2341-III // Відомості Верховної Ради України – 2001. – № 25. – Ст. 131.
7. Лобозинська С. М. Удосконалення правового регулювання банківської системи України [Електронний ресурс] / С. М. Лобозинська. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/Portal/Soc_Gum/Vddfa/2009_1/3/5.%20Lobozinskaj.pdf
8. Любунь О. С. Національний банк України: основні функції, грошово-кредитна політика, регулювання банківської діяльності / О. С. Любунь, В. С. Любунь, І. В. Іванець. – К. : ЦНЛ, 2004. – 351 с.
9. Міщенко В. І. Банківський нагляд: навчальний посібник / В. І. Міщенко, А. П. Яценюк, В. В. Коваленко, О. Г. Коренева. – К. : Знання, 2004. – 406 с.
10. Орлюк О. П. Банківське право : навч. пос. / О. П. Орлюк. – К. : Юрінком Інтер, 2004. – 376 с.
11. Про банки і банківську діяльність: Закон України від 7 грудня 2000 р. № 2121-III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 5 – 6 (09.02.2001). – Ст. 30.

12. Селезньова О. М. Проблеми систематизації банківського законодавства / О. М. Селезньова // Економіка. Фінанси. Право. – 2006. – № 12. – С. 37-39.
13. Селезньова О. М. Теоретичні питання банківського законодавства / О. М. Селезньова // Економіка. Фінанси. Право. – 2007. – № 4. – С. 27-30.
14. Хаб'юк О. Банківське регулювання та нагляд через призму рекомендацій Базельського комітету : монографія / О. Хаб'юк. – Івано-Франківськ : ОППО; Снятин : ПрутПринт, 2008. – 260 с.
15. Цивільний кодекс України від 16.01.2003 № 435-VI // Відомості Верховної Ради України – 2003. – № 40. – Ст. 356.

В статье анализируется законодательная регуляция банковской деятельности и обосновывается вывод о том, что, несмотря на большое количество нормативно-правовых актов, последние нуждаются в совершенствовании, в первую очередь, путем отмены устаревших норм и дополнения новыми положениями, которые регулируют современные аспекты банковских отношений.

In the article the legislative adjusting of bank activity is analysed and a conclusion is grounded, that, in spite of plenty of normative-legal acts, the last need perfection, above all things, by abolition of out-of-date norms and addition new positions, which regulate the modern aspects of bank relations.